

BIBB Fachtagung am 1./2. Juni 06 in Bonn

Bildungsgutscheine

Zwischen Quantität und Qualität

Freitag 2. Juni 06

Workshop 3: Bildungsgutscheine – Wie finden Interessenten und Anbieter zueinander?

Dipl. Pädagogin Monica Kotte, BAG Berufliche Perspektiven für Frauen e.V., Bremen

Vorbemerkung

Fort- und Weiterbildung ist mein ureigenstes Interesse als ausgebildete Diplompädagogin mit dem Schwerpunkt der Erwachsenen- und Weiterbildung. Als Leiterin der ZiB Beratungsstelle Frau und Beruf arbeite ich seit vielen Jahren im Bereich Arbeitsmarkt-, Wirtschafts- und Frauenpolitik und verfüge über vielfältige Erfahrung mit Bemühungen, für Frauen etwas in Richtung berufliche Fort- und Weiterbildung zu bewegen. Die alltägliche Beratungspraxis ist wie ein kleiner Seismograph, der die Umsetzung der öffentlich geförderten beruflichen Bildung – auch in Form von Bildungsgutscheinen – durch die Arbeitsmarktbehörden, den Bildungsträgern und den Interessierten sehr differenziert deutlich werden lässt.

Als eines von 5 Vorstandsmitgliedern der Bundesarbeitsgemeinschaft Berufliche Perspektiven für Frauen e.V. (BAG) arbeite ich zudem auf Bundesebene in Kooperation mit vielen anderen Arbeitsmarktakteur/-innen, Wissenschaftler/-innen und den vielfältigen bundesweiten Beratungsstellen Frau und Beruf, die einen Arbeitsschwerpunkt in der Orientierungs- und Weiterbildungsberatung haben. Die Bundesarbeitsgemeinschaft Berufliche Perspektiven für Frauen e.V. ist eine eigenständige Interessengemeinschaft von Frauen und Organisationen zum Thema Frau und Beruf und setzt sich seit 1992 für die Chancengleichheit und die Verbesserung der beruflichen Situation von Frauen auf dem Weiterbildungs- und Arbeitsmarkt ein. Damit ist eine Plattform geschaffen, auf der unabhängige fachliche Stellungnahmen und fachpolitische Einschätzungen zur Arbeitsmarktpolitik und deren Auswirkungen auf die Situation von Frauen veröffentlicht und konkret an die Politik herangetragen werden. In diesem Zusammenhang haben wir uns auch immer wieder zu dem Instrument der Bildungsgutscheine geäußert.

Das Ergebnis der Thematisierung der Situation der beruflichen Bildung auf unserer letzten Frühjahrstagung im März 06 und eine kleine Befragung von Bildungsträgern und weiteren

Frauenberatungsstellen in 3 Bundesländern (Bremen, Berlin und Schleswig Holstein), fließen hier in meine Ausführungen mit ein.

Soweit zum Hintergrund meiner Sichtweise auf das Thema des heutigen Workshops.

Grundsätzlich

Wie sie alle wissen erhalten seit 2003 förderungsberechtigte Personen einen so genannten Bildungsgutschein. Der Gutschein wird im Regelfall für ein bestimmtes Bildungsziel und einen bestimmten räumlichen Geltungsbereich ausgestellt. Mit diesem Bildungsgutschein können die Weiterbildungsinteressierten frei unter den zugelassenen Bildungsträgern und -maßnahmen wählen. Die Agentur für Arbeit informiert über Angebote (z.B. über die Internet Datenbank KURS). Die Auswahl des Bildungsanbieters obliegt jedoch allein dem/r Gutscheininhaber/in selbst. Der Bildungsgutschein ist dem Bildungsträger auszuhändigen, der die Kosten unmittelbar mit der Agentur für Arbeit oder dem Job-Center abrechnet.

Die Voraussetzung dass Interessierte mit den Anbietern zusammenkommen ist das Vorhandensein eines Bildungsgutscheins.

Bildung hat seit Einführung des Bildungsgutscheins und mit Umsetzung der Hartz I-IV Gesetze bei der Agentur für Arbeit nicht mehr die bisherige Bedeutung. Die Zielvorgaben der Agentur sind andere. An 1. Stelle steht Vermittlung. Nach 1 Jahr Arbeitslosigkeit muss die Person möglichst vermittelt sein, da ansonsten der Aussteuerungsbetrag fällig wird, wenn die Person danach ALG II in Anspruch nehmen muss. Dies wirkt sich auch auf die Vergabe von Bildungsgutscheinen und die Dauer von Fort- und Weiterbildungen aus. Großzügiger wird mit den Bildungsgutscheinen in den Job-Centern verfahren. Die Anzahl der ausgegebenen Bildungsgutscheine ist wesentlich höher als in den Agenturen für Arbeit, wobei auch hier in erster Linie auf Trainingsmaßnahmen ohne Bildungsgutschein zurückgegriffen wird.

Wie sieht die Struktur der Vergabe von Bildungsgutscheinen aus?

Um diese Frage beantworten zu können möchte ich aufzeigen, ob und wie Interessenten überhaupt einen Bildungsgutschein erhalten können.

These 1

Durch die Einführung der Bildungsgutscheine ist die Teilnahme an Fort- und Weiterbildung für Erwerbslose im Wert gestiegen. Bildung wird für die/den Einzelne/n zum „Gut“, Kunden/-innen mit Bildungsgutschein werden für den Anbieter knapp.

Berufliche Bildung für Erwerbslose ist keine Selbstverständlichkeit mehr, entsprechend gibt es eine neue Wertschätzung für angebotene Fort- und Weiterbildungen. Bildungsgutscheine sind knapp insbesondere für Marktkunden der Agentur für Arbeit. Denn die Aushändigung eines Bildungsgutscheins ist mit großen Hürden verbunden. Nur **Beratungskunden mit Förderbedarf**, nicht aber Markt- und Betreuungskunden können einen Bildungsgutschein bekommen. Erwerbslose müssen von den Vermittlungspersonen der Agentur für Arbeit oder den Fallmanager/innen der Job-Center vorher als „Beratungskunden mit Förderbedarf“ definiert werden. Die Vermittlungspersonen der Agenturen oder Job-Center sind häufig nicht (mehr) professionell ausgebildet, haben jedoch die Definitionsmacht und stufen Kunden entsprechend ein. Als **Betreuungskunden** eingestufte Personen, z.B. Frauen, Berufsrückkehrerinnen, bekommen keinen Bildungsgutschein. Betreuungskunden weisen bestimmte Hemmnisse auf. Dies sind z.B. „keine bundesweite Mobilität, keine flexible Arbeitszeitverfügbarkeit, das Alter, 3 jährige Selbstständigkeit, bisherige unzureichende Qualifizierungsbiographie etc.“ Die Agentur für Arbeit in Bremerhaven hat z.B. auf Initiative der Chancengleichheitsbeauftragten festgelegt, dass 10% der Nichtleistungsempfängerinnen und damit viele Berufsrückkehrerinnen an Fort- und Weiterbildung teilnehmen sollen. Faktisch passiert nichts. Die Vermittler/-innen werden nach Leistung bewertet, was sie gefördert haben muss sich „lohnen.“ In Berlin erhalten Akademiker/-innen keine Bildungsgutscheine mehr, in Mannheim werden sie nur nach mehrmaligem Nachfragen und massivem Einfordern herausgegeben. Kunden/-innen müssen außerdem für Umschulungen oder längere Fortbildungen psychologische Test's in der Agentur für Arbeit und Eingangsprüfungen beim Träger absolvieren. Häufig ist für die Aushändigung eines Bildungsgutscheins auch eine Arbeitsplatzzusage eines Arbeitgebers notwendig.

Daran wird deutlich, welche Hürden Interessenten für Bildungsgutscheine überwinden müssen. Die Erreichung einer Bildungsmaßnahme steigt damit aber auch im Wert. Andere Interessierte haben sich längst von der Bildung verabschiedet und sind nur noch an Vermittlung in Arbeit interessiert. Ziel der Agenturen ist die 70%ige Vermittlungsquote im Anschluss an eine Bildungsmaßnahme. Expert/-innen weisen jedoch darauf hin, dass durch die markteffiziente Ausrichtung des Instrumentes Bildungsgutschein ein Selektionsprozess vonstatten geht und damit eine Bestenauslese und die Kehrseite die Schaffung neuer Problemgruppen am Arbeitsmarkt ist.¹ Das Job-Center in Bremerhaven gibt sich mit einer Vermittlungsquote von 30% zufrieden bei einer Arbeitslosenquote von z.Z. 22,5%. Bildungsträger und insbesondere die Beratungsstellen für Frauen machen darauf

¹ Vgl. Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht 2005 für das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Juni 2005, IZA, DIW Berlin, infas, S. 120

aufmerksam, dass Bildungswillige außen vor bleiben und andere wiederum mit Bildungsgutschein in Bildungsmaßnahmen hineingedrängt werden. Hat nun die betreffende Person es geschafft einen Bildungsgutschein zu ergattern stellt sich die Frage, wie der/die Interessierte einen Bildungsanbieter findet.

Um an Interessierte mit Bildungsgutschein zu gelangen sind Träger der Fort- und Weiterbildung neuerdings verstärkt auf eigenes Marketing angewiesen. Dies geschieht durch das Verteilen von Infoblättern und Plakaten in den Agenturen für Arbeit, den Job-Centern, anderen Beratungseinrichtungen oder öffentlichen Institutionen, durch gezielte Pressearbeit, Internetauftritten und trägerspezifische Programmhefte. Die Wahlfreiheit der Kundschaft hat zu mehr Transparenz und Wettbewerb unter den Trägern geführt. Beratungsstellen wie meine werden mit Material versorgt und müssen nicht mehr wie in der Vergangenheit eine aufwendige Recherche betreiben, um herauszufinden, bei welchem Träger welche Maßnahme angeboten wird. Vor Einführung des Bildungsgutscheins haben sich die Träger auf die Zuweisungen durch die Agenturen verlassen. Kundenakquise war in diesem Zusammenhang eher ein Fremdwort. Auch die Zertifizierung und Anerkennung der Bildungsträger ist eine weitere Voraussetzung, damit Anbieter und Interessenten zusammenkommen. Der Bildungsgutschein gilt nur für zertifizierte Einrichtungen und für anerkannte Maßnahmen. Ein Problem haben im Moment die Berufsfachschulen, z.B. für Heilerziehungspflege, die bislang eine Zertifizierung durch die Bildungsbehörde nicht aber von einer unabhängigen Zertifizierungsstelle haben. Auch Träger, die bislang die geförderten 3 jährigen Umschulungen z.B. zur Altenpflege angeboten haben, sollen mit Bildungsgutschein nur noch für 2 Jahre die Förderung erhalten. Das 3. Jahr muss durch die Schule oder die betreffende Person abgesichert werden. Dies ist ein bundesweites Problem.

Wie finden Interessierte mit Bildungsgutschein ihren Bildungsanbieter?

These 2

Damit Kund/-innen mit Bildungsgutschein und Anbieter zusammenkommen sind folgende Voraussetzungen notwendig: geringe Probleme mit der neuen Wahlfreiheit, hohe Kommunikationskompetenz und die Entwicklungsfähigkeit, sich Markttransparenz zu verschaffen. Personen ohne diese Schlüsselqualifikationen sind mit der Selbstinformationsanforderung des Bildungsgutscheins überlastet. Sie können selten eine gezielte Auswahl eines Anbieters treffen und kommen somit in der Regel beim Anbieter nicht an.

Gerade die mit dem neuen Prinzip der Wahlfreiheit geforderte Eigenverantwortung ist bei vielen Erwerbslosen nicht gegeben.² Insbesondere trifft dies für Alleinerziehende Personen (in aller Regel Frauen), Personen in höherem Lebensalter, geringer gebildete Personen, wenig mobile Personen (häufig auch Familienfrauen), Behinderte Personen, Jugendliche mit Null-Bock-Mentalität und Personen mit Sprachschwierigkeiten (Immigrant/-innen, Migrant/-innen) zu.

Vielen KundInnen von Bildungsgutscheinen, unabhängig von der Qualifikation, fehlt die nötige Markttransparenz, um eine gezielte Auswahl eines Anbieters zu treffen. Beste Zugangschancen sind den Einschätzungen von Agenturmitarbeitenden zufolge nur für akademisch gebildete und für Personen gegeben, die mit dem Internet sehr gut umgehen können.

Nach einer Evaluation für das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit im Juni 2005, durchgeführt von IZA, DIW Berlin und infas können drei Gruppen von Bildungsgutscheininhaber/-innen unterschieden werden:

- a.) Selbstsuchende, höherqualifiziert, verschaffen sich Marktübersicht
- b.) Selbstsuchende, Facharbeiter/-innenniveau, kommen mit Bildungsgutschein zurecht. Doch die Auswahl des Trägers wird nicht aufgrund der Maßnahmequalität getroffen, sondern nach dem kürzesten Weg zum Maßnahmeort und nach der günstigsten zeitlichen Lage der Weiterbildung (als die häufig für Mütter entscheidenden Kriterien).
- c.) Unselbstständige: Kommen mit Wahlfreiheit und Wahlpflicht überhaupt nicht zurecht, bräuchten einen Hinweis auf einen spezifischen Träger und eine entsprechende Weiterbildungsberatung.

Schwierig ist es m. E. vor allem dort, wo wie in größeren Städten eine Auswahl an unzähligen Anbietern besteht, wobei nach anerkannten Anbietern und Maßnahmen unterschieden werden muss. Im ländlichen Bereich oder in kleineren Städten wird die Wahlfreiheit zur Farce, da es häufig nur 1 oder 2 Anbieter gibt. Auch bei mehreren Anbietern ist nicht immer eine Wahlfreiheit gegeben. Für viele ist wichtig dass die Maßnahme stattfindet und sie den Bildungsgutschein überhaupt einlösen können. Gerade für Mütter oder Frauen die Angehörige pflegen spielen pragmatische Kriterien eine wesentliche Rollen, die wie oben schon beschrieben die Entfernung zum Maßnahmeort und die zeitliche Lage betreffen.

Es gibt aber auch Hilfestellungen durch die Agenturen für Arbeit oder den Job Centern bei dem Suchprozess nach Anbietern von Weiterbildung durch konkrete Hinweise auf Träger (Bildungsträgeradressen), durch allgemeine Informationen oder die Empfehlung auf die

² vgl. ebd., S. 116

KURS-Datenbank. Nur ein Drittel aller Bildungsgutscheininhaber/-innen gibt in einer Befragung der bereits erwähnten Evaluation an, ohne weitere Hilfestellung einen Bildungsträger gesucht zu haben.³ Die eingangs erwähnte kleine Befragung der Beratungsstellen ‚Frau und Beruf‘ macht deutlich, dass Frauen mit Bildungsgutschein diese Weiterbildungsberatung nicht aufsuchen, oder nur dann, wenn es Schwierigkeiten gibt, einen Bildungsgutschein zu bekommen. Dies ist nicht nur in Norddeutschland so, sondern nach Aussage der Beratungsstellen Frau und Beruf auch in Baden Württemberg und Hessen.

Den Angaben von befragten Fort- und Weiterbildungsteilnehmer/-innen (Evaluation) zufolge gestaltet sich die Suche nach einem Bildungsträger dann schwerer, wenn sie keine Hilfestellung erhalten haben, vor allem wenn sie lediglich auf die Datenbank KURS angewiesen waren.⁴

Die Bildungsträger bieten aber inzwischen von sich aus auch rasche und unbürokratische Hilfestellung bei Einlösung des Bildungsgutscheines an. Dies ist auch in unserer Befragung deutlich geworden. Kommen Kunden ohne Bildungsgutschein zu ihnen, werden sie entsprechend beraten und auf das Gespräch in der Agentur für Arbeit oder dem Job-Center vorbereitet, damit sie dann den Bildungsgutschein bei ihnen einlösen können. Teilnehmer/-innen mit Bildungsgutschein sind auch für Bildungsträger zum kostbaren ‚Gut‘ geworden.

Was machen Interessierte ohne Bildungsgutschein?

These 3

Zu den Interessenten der Fort- und Weiterbildung gehören auch die vielen Bildungswilligen Personen ohne Bildungsgutschein. Der Bedarf wird mit dem Instrument Bildungsgutschein nicht gedeckt, zumal dieser nur für anerkannte Maßnahmen gilt. In den bundesweiten Beratungsstellen ‚Frau und Beruf‘ suchen verstärkt Berufsrückkehrerinnen, von Arbeitslosigkeit Bedrohte, Erwerbstätige und Nichtleistungsempfängerinnen Orientierung und Informationen hinsichtlich beruflicher Fortbildungsmöglichkeiten. Mit Einführung des Bildungsgutscheins sind aber passgenaue, zielgruppen- und damit auch frauenspezifische Maßnahmen vom Markt verschwunden. Berufsrückkehrerinnen und Nichtleistungsbezieher/-innen erhalten nur noch in seltenen Ausnahmefällen einen Bildungsgutschein. Dies bringt Belastungen und Unsicherheiten auch in die Trägerstruktur hinein, die an dieser Stelle nicht

³ ebd. S. 124

⁴ ebd. S. 126

unterschätzt werden sollten. Viele Bildungsträger sind inzwischen vom Markt verschwunden. Nach Aussagen der Beratungsstellen Frau und Beruf ist es in Baden Württemberg jeder 2. Träger, ebenso wie in Berlin. In Mannheim wurden für 2005 10.000 Bildungsgutscheine geplant, bis Oktober 2005 waren aber erst 200 ausgegeben.

Die Agentur für Arbeit hat in der Vergangenheit stark auf die Berufliche Bildung für Arbeitslose gesetzt. Ihren Ausdruck fand dieser Teil der Arbeitsmarktpolitik in einer Vielfalt von fachspezifischen Lehrgängen und Umschulungen, die auch zu einem großen Teil von Frauen genutzt wurden, die aufgrund von Kindererziehung ihre Erwerbstätigkeit unterbrochen haben. Seit 2003 ist diese Förderung eingebrochen, die Tendenz nach unten ist ungebrochen. Dazu gibt es eine ganze Menge Statistiken, die ich hier nicht aufzeigen möchte.

Teilzeitlehrgänge sind in vielen Teilen der Republik allein aufgrund der verlängerten Maßnahmedauer völlig gestrichen worden. Statt das Wissen der Menschen zu fördern, wird nunmehr mit Vehemenz auf die Vermittlung gesetzt. Der Boom zeigt sich an der Zunahme von Trainings- und Feststellungsmaßnahmen (über 60%), für die kein Bildungsgutschein notwendig ist. Der Vorrang von Vermittlung hat oft für Frauen die Folge, dass notwendige Anpassungsmaßnahmen nicht in Betracht gezogen werden. Dass die Umstellung der Förderpolitik, auch der Wegfall der Zielgruppenförderung, hier allerdings nicht zur Senkung der Arbeitslosigkeit beigetragen hat, ist längst klar.

Interessierte ohne Leistungsbezug (Berufsrückkehrerinnen) und Bildungsgutschein sind auf die Orientierungs- und Weiterbildungsberatungsstellen angewiesen, suchen nach alternativen Möglichkeiten, die abhängig sind von den Kosten, die privat aufgebracht werden müssen. Für viele Erwerbslose und Frauen mit Kindern oder Pflegeaufgaben erschwert sich damit der Zugang zum Arbeitsmarkt.

Die Freiheit der Wahl mit Bildungsgutschein ist nicht ganz so frei

Fazit

Die Befristung des Bildungsgutscheins auf 3 Monate, Probleme der Selbstinformation der Kund/-innen mit Bildungsgutschein, Teilnehmer/-innenmangel und Planungsunsicherheit auf Seiten der Träger bewirken einen massiven Rückgang von Bildungsmaßnahmen.

Entsprechend viele Träger sind vom Markt verschwunden oder haben trotz Zertifizierung ihre Qualität eingebüßt. Die Planungsunsicherheit hat zu massivem Stellenabbau geführt, pädagogisch fachliches Personal wird durch Honorarkräfte ersetzt, verbleibendes Personal muss sich auf jedwede Aufgabe einlassen.

Bildungsmaßnahmen an eine 70%ige Vermittlungsquote zu koppeln, ist angesichts der bekannten regionalen Unterschiede auf den Arbeitsmärkten zudem äußerst fragwürdig. Diese Bedingung ist allenfalls einer bürokratischen Arbeitsverwaltung dienlich. Da die Statistiken außerdem unzureichend sind, muss man davon ausgehen, dass viele Bildungsgutscheine nicht eingelöst werden (können). Damit ist in vielen Fällen berufliche Bildung nicht mehr möglich – entgegen des Auftrags der Agentur für Arbeit und der Job-Center!

Das Konzept und vor allem die Rahmenbedingungen für den Bildungsgutschein müssen überdacht werden. Vom Bildungsgutschein sind ganze Zielgruppen ausgeschlossen. Für die berufliche Weiterbildungsberatung ist in den Agenturen und Job-Centern nach wie vor keine Zeit. Bei immer niedrigeren Kostenerstattungen kann selbst eine Zertifizierung der Träger nicht mehr unbedingt die Qualität steigern. Agenturen und Job-Center organisieren zudem Fort- und Weiterbildung längst an den Bildungsgutscheinen vorbei, da diese in der Praxis nur unzureichend funktionieren und die Regularien einen viel zu hohen Aufwand bedeuten.

Bildung hat insbesondere bei den Agenturen nicht den Stellenwert, den Interessierte ihr sehr zu Recht beimessen. Deshalb plädiert die Bundesarbeitsgemeinschaft für Berufliche Perspektiven für Frauen e.V. dafür, nach neuen Modellen zu suchen, mit denen das Matching „Interessierte und Anbieter“ besser klappt. Dazu gehört eine feste und verbindliche Beteiligungsquote von Berufsrückkehrerinnen und Nichtleistungsempfänger/-innen, eine professionalisierte Weiterbildungsberatung (wie sie seit vielen Jahren von den Beratungsstellen Frau und Beruf geleistet wird) und die Erhöhung des Stellenwertes beruflicher Fort- und Weiterbildung von seiten der Agenturen für Arbeit und den Job-Centern. Wenn das Ziel die Arbeitsmarktintegration sein soll, müssen erwerbslose Menschen Unterstützung durch Fort- und Weiterbildung erfahren, damit sie zukünftig, gerade bei Fachkräftemangel, eine Chance haben.

Monica Kotte